



University of Groningen

Inconsistent

Nap, Mentko

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Nap, M. (2005). Inconsistent. University of Groningen. Faculty of Law.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Inconsistent

Bij koninklijke boodschap van 29 april 2005 is aan de Tweede Kamer aangeboden een voorstel van rijkswet tot goedkeuring en uitvoering van het op 15 mei 2003 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (respectievelijk het protocol en het verdrag).¹ Het verdrag beperkt verdragspartijen in hun mogelijkheden uitlevering van verdachten van strafbare feiten te weigeren. Met het protocol wordt de ruimte om uitlevering te weigeren nog verder ingeperkt. Het voorstel van rijkswet strekt tot goedkeuring van dit protocol en brengt bovendien wijzigingen aan in de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafvordering. Beide wetten bevatten verwijzingen naar het verdrag. De koninkrijksregering stelt voor in deze verwijzingen ook het protocol op te nemen.

De voorgestelde wijziging bij rijkswet van de Nederlandse Uitleveringswet en het Wetboek van Strafvordering is om twee redenen staatsrechtelijk bedenkelijk. Mocht het voorstel van rijkswet het Staatsblad ongewijzigd bereiken, dan treedt de rijkswetgever buiten zijn constitutionele bevoegdheid door zich te bemoeien met aangelegenheden van het land Nederland. Bovendien is in het voorstel de goedkeuring van een verdrag, die naar zijn aard een machtiging is, vermengd met wijziging van enkele materieelrechtelijke bepalingen. Ten aanzien van deze beide aspecten varen de (koninkrijks)regering noch de Raad van State (van het Koninkrijk) een consistente koers.

Het sluiten en goedkeuren van verdragen behoort ingevolge de bevoegdheidsverdeling in het Statuut voor het Koninkrijk tot de competentie van koninkrijksorganen. In verband hiermee is het verdrag in 1985 bij rijkswet voor het gehele Koninkrijk goedgekeurd.² Onderwerpen van strafrechtelijke aard (het militair strafrecht uitgezonderd) daarentegen behoren tot de landsaangelegenheden. Om die reden is wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Uitleveringswet een zaak van de Nederlandse wetgever, niet van de rijkswetgever. Weliswaar is er de facto grote overlap tussen beide wetgevers, in juridische zin is er sprake van twee verschillende organen. Dat de Raad van State in een uit 1975 daterend advies stelt dat “een rijkswet tevens als Nederlandse wet kan worden beschouwd” lijkt me dan ook onterecht.³ Een rijkswet is van hoger rang dan een Nederlandse wet, maar dat betekent niet dat de rijkswetgever alles mag wat de Nederlandse wetgever mag. Het Statuut beperkt in artikel 14 de bevoegdheid van de rijkswetgever tot koninkrijksaangelegenheden, behoudens enkele uitzonderingen. De rijkswetgever en de Nederlandse wetgever verschillen van elkaar in samenstelling en, belangrijker, in bevoegdheid.

De Raad van State (van het Koninkrijk) is op dit punt bepaald niet consistent in zijn advisering. In 2001 is een hele reeks verdragen die dienen ter bestrijding van fraude en cor-

¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 102 (R 1787), nr. 1, 2. Het Protocol is te vinden in Trb. 2003, 133; de Nederlandse vertaling ervan in Trb. 2004, 112.

² Het Verdrag is voor het eerst gepubliceerd in Trb. 1977, 63. De goedkeuringsrijkswet is te vinden in Stb. 1985, 116.

³ Voor het advies zie *Kamerstukken II* 1978/79, 13 871, nr. 2, pag. 10. Zie ook Mentko Nap, *De wetgeving van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zutphen: Walburg Pers 2003, pag. 26.

ruptie goedgekeurd. Met de goedkeuring werden, net als het onderhavige voorstel beoogt te doen, ook het Wetboek van Strafrecht en de Uitleveringswet gewijzigd. Het wetsvoorstel waarover de Raad van State van het Koninkrijk in september 2000 advies had uitgebracht, bracht enkel wijzigingen aan in de Uitleveringswet; de wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht zijn later bij nota van wijziging opgenomen in het voorstel. In het advies wordt niet ingegaan op de wijziging van een Nederlandse wet bij rijkswet.⁴

Enkele maanden later stelde de koninkrijksregering voor een verdrag ter bescherming van de visstand bij rijkswet goed te keuren. Ter uitvoering van het verdrag was in het voorstel een wijziging van de (Nederlandse) Visserijwet 1963 opgenomen. Ditmaal maakte de Raad van State van het Koninkrijk wel bezwaar tegen de wijziging van een Nederlandse wet door een rijkswet. Juist omdat de Visserijwet 1963 geen rijkswet is, oordeelde de Raad dat splitsing van het voorstel in een rijkswet en een Nederlandse wet geboden was.⁵ Dat advies is indertijd door de rijksregering opgevolgd.

In zijn op 15 december 2004 (Koninkrijksdag!) uitgebrachte advies over de goedkeuring van het hiervoor genoemde protocol en de wijziging van twee Nederlandse wetten maakt de Raad echter geen woorden vuil aan het door elkaar halen van bevoegdheden. Sinds het Jaarverslag van de Raad van State over 1995 weten we dat we zulk stilzwijgen over constitutionele onderwerpen mogen interpreteren als een verklaring van geen bezwaar.⁶

Waarom de Raad van State bij de goedkeuring van het ene verdrag wel, maar bij het andere verdrag geen onderscheid maakt tussen koninkrijksaangelegenheden en landsaangelegenheden is niet duidelijk.

Ook de koninkrijksregering is niet al te standvastig in het omgaan met dit soort vraagstukken. Haalde de regering in 2001 bij de wijziging van de Visserijwet nog bakzeil, bij de in 2004 voorgestelde goedkeuring van het protocol lijken de lessen uit het verleden alweer vergeten. De rijksregering is zich, zo blijkt uit de memorie van toelichting, bewust van het tweeslachtige karakter van het goedkeuringsvoorstel. Met een verwijzing naar het hiervoor al aangehaalde advies van de Raad van State uit 1975 erkent de regering dat de werkwijze “niet zeer fraai” is, “maar nu deze implementatie van uitsluitend technische aard is, heeft de regering (...) het uit praktische overwegingen aanvaardbaar gevonden” op dit punt Nederlandse en koninkrijksaangelegenheden op één hoop te gooien.⁷ Het advies van de Raad van State uit 2001 en haar dienovereenkomstig handelen wordt door de regering niet genoemd.

Welke consequenties heeft dit nu? Naast dat de rijkswetgever zijn hand dreigt te overspelen, rijzen door wijziging bij rijkswet van twee Nederlandse wetten vragen over de status van de gewijzigde bepalingen. Zijn dat nu rijkswetten of Nederlandse wetten? De Aanwijzingen voor de regelgeving beogen dergelijke verwarring te voorkomen. Aanwijzing 223 stelt dat wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde. In het verleden is hieraan de hand gehouden, zij het niet steevast. De goedkeuring van het verdrag waarop het hier besproken protocol een aanvulling inhoudt, levert een fraai voorbeeld van het gescheiden houden van de bevoegdheden van de rijkswetgever en de Ne-

⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 509 (R 1671), nr. B. De nota van wijziging is te vinden onder *Kamerstukken II* 2000/01, 27 509 (R 1671), nr. 8. De rijkswet is gepubliceerd in *Stb.* 2001, 315.

⁵ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 892 (R 1693), nr. A, pag. 2.

⁶ Jaarverslag Raad van State 1995, pag. 20.

⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 102 (R 1787), nr. 3, pag. 2.

derlandse wetgever. Ter uitvoering van het bij rijkswet goedgekeurde verdrag zijn bij Nederlandse wet in het Wetboek van Strafrecht de artikelen 552m en 552hh aangepast en is in de Uitleveringswet artikel 11 gewijzigd.⁸ Een voorbeeld van het niet opvolgen van de aanwijzing kwam hiervoor al aan de orde.

Als dadelijk de gewijzigde bepalingen in de Uitleveringswet en het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen bij rijkswet, kunnen ze alleen bij rijkswet worden gewijzigd. Dat zou betekenen dat de Antilliaanse en Arubaanse parlementen bij zo'n wijziging betrokken moeten worden, ook al betreft het een zuiver Nederlandse aangelegenheid. De in het Statuut opgenomen boedelscheiding tussen koninkrijksaangelegenheden en landsaangelegenheden is juist gericht op het tegengaan van dergelijke pottenkijkerij. Waren de Raad van State en de regering zuiver in de leer geweest, dan hadden dit soort vragen niet gespeeld.

Een tweede inconsistentie van regering en Raad van State betreft het opnemen van voorschriften van materiële aard in een regeling die voor het overige uitsluitend formele wetgeving bevat. Zo'n combinatie is wel vaker door de regering voorgesteld. Bij die gelegenheden maakte de Raad van State vaak bezwaar. Zo adviseerde hij in 2002 nog negatief over het opnemen van wijzigingen in de Comptabiliteitswet 2001 in het voorstel tot vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Financiën.⁹ De ratio van dat advies was helder. Een machtigingswet (vaststelling van een begroting) behoort niet vermengd te worden met de wijziging van materieelrechtelijke voorschriften (herstel van enkele onvolkomenheden en opnemings van een definitie). Het advies is indertijd door de regering opgevolgd.¹⁰ Eenzelfde mengeling doet zich voor in het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het protocol en wijziging van twee Nederlandse wetten. De goedkeuring van een internationale overeenkomst is in de aard der zaak het verlenen van een machtiging. Welke redenen zouden regering en Raad van State kunnen hebben om van hun eerdere gedragslijn af te wijken?

Het is nu aan de Tweede en eventueel Eerste Kamer om deze onvolkomenheden te herstellen. Uit het verslag van de vaste commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer blijkt niet dat men oog heeft voor deze kwesties.¹¹ Recentelijk heeft de Eerste Kamer in een soortgelijk geval wel aan de bel getrokken. De regering had een wetsvoorstel tot herijking van enkele wettelijke strafmaxima ingediend.¹² Bij amendement werden de strafmaxima in het Wetboek van Militair Strafrecht verhoogd.¹³ Dat wetboek is echter (gelet op artikel 3 lid 1 sub a van het Statuut) bij rijkswet vastgesteld. Wijziging ervan kan daarom enkel bij rijkswet geschieden. Regering noch Tweede Kamer hebben dit opgemerkt. De vaste commissie voor Justitie uit de Eerste Kamer was alerter. In een schriftelijk overleg met de commissie stelde de minister van Justitie dat de amendering weliswaar "onterecht" (sic) is, maar dat dit, gelet op een in voorbereiding zijnde reparatierijkswet, niet in de weg

⁸ Stb. 1985, 131.

⁹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600 IXB, nr. A, pag. 1 en 3.

¹⁰ Naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij de begroting van Financiën is een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend (de Reparatielwet Financiën I), waarin de wijziging van de Comptabiliteitswet was opgenomen; *Kamerstukken II* 2002/03, 28 733, nr. 2.

¹¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 102, nr. 5.

¹² *Kamerstukken II* 2001/02, 28 484, nr. 2.

¹³ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 45.

hoefde te staan aan verdere behandeling van het voorstel.¹⁴ De commissie kon deze zienswijze niet delen en vroeg de minister of hij bereid was de indiening van een novelle te bevorderen.¹⁵ In de memorie van antwoord meldde de minister “na ampele overweging” hiertoe bereid te zijn.¹⁶ De betreffende reparatiewet is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend; het advies van de Raad van State is niet openbaar gemaakt omdat het zonder meer instemmend luidt dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.¹⁷

De goedkeuring van het protocol en de wijziging van twee Nederlandse wetten zijn verschillende dingen. Het zou goed zijn als de (rijks)wetgever blijk gaf van dit inzicht.

Mentko Nap
Promovendus vakgroep Staatsrecht en Internationaal recht
RuG

(deze bijdrage is eerder gepubliceerd in het *Nederlands Juristenblad* van 11 november 2005, nr. 40, pag. 2097-2098)

¹⁴ *Kamerstukken I* 2004/05, 28 484, nr. B, pag. 3.

¹⁵ *Kamerstukken I* 2004/05, 28 484, nr. C, pag. 1.

¹⁶ *Kamerstukken I* 2004/05, 28 484, nr. D, pag. 1.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 171, nr. 2, artikel XXXXIII (sic) uit het voorstel. Bij Nota van wijziging is de nummering van het artikel aangepast naar XLIII, zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 171, nr.6.